

Juillet 2008

Une formule de compromis pour la Méditerranée

Daniela Schwarzer / Isabelle Werenfels

Le projet du Président Sarkozy d'une Union pour la Méditerranée a suscité pendant des mois des tensions, notamment entre la France et l'Allemagne. On doit à la pression du gouvernement allemand la présentation de cette initiative, lors du sommet européen de mars 2008, comme une refonte du processus de Barcelone ; cela a permis au Conseil européen d'en faire un projet intéressant l'ensemble de l'Europe. Ce qui manque à ce jour, c'est le nécessaire débat sur les défis présents et futurs de la politique européenne pour la Méditerranée. La persistance de régimes autoritaires et d'économies peu compétitives, les difficultés de la coopération multilatérale sur la sécurité, les nouvelles évaluations des risques liés au climat et au terrorisme et de la pression migratoire, amènent à envisager une refonte du cadre actuel de la coopération. Les accords trouvés pour l'Union pour la Méditerranée risquent toutefois de n'être qu'une formule de compromis destinée à surmonter les différents internes à l'Union européenne. Il faut au contraire que l'UE saisisse cette occasion pour concevoir de façon plus cohérente, plus souple et plus efficace la coopération autour de la Méditerranée.

Le 13 juillet 2008, sous la présidence française de l'Union européenne, « l'Union pour la Méditerranée » sera portée sur les fonts baptismaux. Ce qui était conçu au départ par le Président français comme une initiative en rupture avec la politique européenne pour la Méditerranée, le Conseil européen des 12 et 13 mars l'a transformé en un nouvel ajout au partenariat euro-méditerranéen (PEM, également appelé processus de Barcelone). A la demande des Espagnols qui se considèrent comme les inventeurs du PEM, cette nouvelle mouture a reçu le nom quelque peu volumineux de « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée ». L'élément remarquable, c'est que tout cela s'est passé lors d'un sommet européen, c'est à dire sans la participation des parte-

naires méridionaux du processus de Barcelone, et sans qu'ils aient été davantage consultés au préalable. D'un point de vue interne à l'Union européenne, on peut certainement se féliciter que le différent à propos de l'Union pour la Méditerranée ait été réglé. Le pas le plus essentiel sur cette voie fut la décision consistant à faire de la politique à l'égard de la Méditerranée une mission de l'Union à 27, et non une tâche incombant par priorité aux Etats membres riverains de la Méditerranée, comme l'envisageait au départ Nicolas Sarkozy. Une initiative parallèle aux activités existantes de l'UE n'aurait pas seulement remis en cause le processus de Barcelone, qui existe depuis 1995. Elle aurait également affaibli la politique européenne de voisinage. En outre, il est vraisemblable que les

Dr. Daniela Schwarzer et Dr. Isabelle Werenfels sont chercheuses à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin. Cette étude a été initialement publiée par la SWP et traduite par la Fondation Friedrich Ebert.

Etats du Nord et de l'Est de l'Europe auraient commencé à lancer des initiatives sur un modèle similaire dans leur propre voisinage. Les tensions internes qu'auraient engendré de telles initiatives auraient pu conduire à une « division » de l'Europe.

Une dissension perpétuelle sur l'initiative française en Méditerranée aurait en outre risqué de miner la réussite de la présidence française du Conseil européen au deuxième semestre 2008. Les divergences de vue étaient tellement importantes, non seulement entre la France et l'Allemagne, mais aussi dans la coopération avec les autres partenaires européens, que la France aurait du alors s'attendre à des blocages, y-compris dans d'autres domaines politiques.

Le plan de route de l'Union pour la Méditerranée

Plutôt que de donner au projet envisagé par la France la place de s'épanouir, le Conseil européen de mars 2008 a chargé la Commission européenne d'élaborer d'ici le mois de juillet des mesures concrètes en vue de la création d'une Union pour la Méditerranée. La décision du Conseil s'appuyait sur la proposition de compromis franco-allemand présentée peu avant par Paris et Berlin, après des mois d'affrontement public sur ce dossier. Ce projet de renouvellement de la politique européenne en Méditerranée fait ressortir les points saillants suivants :

- Seront membres de l'Union pour la Méditerranée les 27 pays membres de l'Union européenne, dix pays du Sud riverains de la Méditerranée (le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël, les territoires palestiniens, le Liban, la Syrie, la Turquie et l'Albanie) et deux Etats qui ne sont pas riverains de la Méditerranée, mais qui sont également membres du partenariat euro-méditerranéen (la Jordanie et la Mauritanie). On ne sait pas encore si la Lybie, qui ne dispose au sein du PEM que d'un statut d'observateur, participera à l'Union pour la Méditerranée.

- Un secrétariat sera établi dans un des pays riverains de la Méditerranée. La

présidence, d'un mandat de deux ans, sera partagée entre un pays membre de l'UE riverain de la Méditerranée et un pays partenaire du Sud. Une fois que tous les pays membres de l'UE riverains de la Méditerranée auront assumé la présidence, les autres pays membres de l'UE pourront se porter candidats à cette fonction. Un sommet politique se tiendra tous les deux ans.

- Les priorités de travail sont encore floues. D'ici au sommet de juillet à Paris, elles devraient avoir été élaborées par la Commission européenne, en coopération avec la future présidence française du Conseil européen. Selon les informations actuellement disponibles, on devrait aller notamment vers des initiatives dans la lutte contre la pollution en Méditerranée et dans le domaine des énergies renouvelables, ainsi que vers une coopération scientifique renforcée entre l'Europe et ses voisins du Sud.

- Dans la mesure où on peut s'attendre à ce que la partie française, au cours de la préparation du sommet de juillet, essaye d'avancer certaines priorités pour la conception du projet, les démarches suivantes, exposées par Nicolas Sarkozy dans plusieurs discours, pourraient venir compléter l'édifice : mise en œuvre des projets selon le principe de la « géométrie variable », établissement de partenariats public-privé, et octroi de moyens supplémentaires en complément du budget européen alloué au processus de Barcelone. Quelques Etats membres de l'UE excluent catégoriquement toute augmentation de ce budget.

Barcelone : échec ou non ?

Pour juger si le projet qui s'amorce peut vraiment conduire à une réussite de la coopération sur la Méditerranée, il est utile dans un premier temps de procéder à un examen attentif des résultats et des achoppements du processus de Barcelone. Chaque fois que Paris a, au cours des derniers mois, cité des raisons de lancer la nouvelle initiative pour la Méditerranée, il a toujours été fait mention d'un « échec » du processus de partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995. Force est de recon-

naître que les résultats obtenus à ce jour dans les trois domaines d'action, la sécurité, l'économie et la culture, sont modestes (cf. à ce sujet Muriel Asseburg, « Barcelona Plus 10 »; SWP-Aktuell 57/05). C'est particulièrement vrai du domaine de la sécurité et de l'objectif de transformation politique. La démarche du partenariat multilatéral devait tendre à faire évoluer les structures politiques autoritaires existant au Sud de la Méditerranée, et à développer une coopération régionale sur la sécurité. Cette entreprise s'est avérée extrêmement complexe, pour des raisons diverses:

- Les régimes autoritaires du Sud de la Méditerranée n'ont naturellement guère intérêt à lancer des réformes de leurs structures politiques ou à permettre davantage de libertés civiles, qui mineraient leur assise sur le pouvoir.

Du fait de ses divergences internes et par crainte de victoires électorales des islamistes, l'Union européenne a toujours beaucoup de mal à dénoncer les structures autoritaires en place. En outre, la France, l'Espagne et l'Italie hésitent tout particulièrement à « ternir » les relations avec leurs voisins géographiques directs en évoquant notamment la question des droits de l'homme.

- Les acteurs de la société civile tournés vers l'occident, avec lesquels l'UE a coopéré jusqu'ici dans le cadre du processus de Barcelone dans les Etats arabes, se sont révélés être à la marge de leurs sociétés. Dans le même temps, il n'existe pas au sein de l'UE de consensus en ce qui concerne la coopération avec les islamistes réformateurs, qui sont nettement mieux ancrés dans leurs sociétés et dont les objectifs recoupent largement ceux de l'UE dans des domaines tels que la bonne gouvernance et la sécurité juridique.

- Le conflit israélo-arabe rend impossible une coopération sur les questions de sécurité à l'échelle de toute la région. Les projets de charte euro méditerranéenne pour la paix et la stabilité sont gelés depuis l'an 2000.

Le bilan est plus nuancé au plan économique. En Tunisie, en particulier, le PEM a conduit à une accélération et un approfondissement des réformes déjà engagées. Le dynamisme économique de la Turquie, en revanche, n'est guère dû au PEM, mais plutôt à la perspective d'une adhésion à l'Union européenne. Quant à Israël, c'était dès le début du processus PEM l'une des rares économies de la région capables d'affronter la concurrence des marchés mondiaux.

Pour la région dans son ensemble, on constate début 2008 que, à l'exception des secteurs du pétrole et du gaz naturel, les investissements directs de l'étranger restent en-deçà des attentes, notamment parce que les réformes des secteurs financiers et bancaires, mais aussi la réforme de l'environnement juridique général, n'ont pas été suffisantes.

Les réformes structurelles et la croissance économique sont restées (très) en retrait par rapport aux besoins de la population dans la majorité des pays riverains. L'écart de richesse entre la région et l'Europe n'a pas diminué depuis 1995, mais s'est au contraire aggravé. Les blocages européens des importations agricoles en provenance de la région y ont certainement une part de responsabilité.

La coopération entre pays du Sud, que le processus de Barcelone devait permettre d'améliorer, n'a pratiquement pas avancé. Dans le Maghreb, c'est surtout l'absence de solution dans le conflit du Sahara occidental qui gêne les efforts d'intégration. Certes, depuis 2004 et l'accord d'Agadir, il existe un accord de libre échange entre l'Egypte, le Maroc, la Jordanie et la Tunisie. Pour autant, les flux commerciaux Sud-Sud n'ont pas augmenté de façon notable, et représentent toujours moins de dix pour cent des balances commerciales des pays concernés. L'UE reste le principal partenaire commercial de presque tous les pays riverains de la Méditerranée.

Dans le domaine de la coopération culturelle non plus, la dynamique escomptée n'a pas vu le jour. D'une part parce que cette coopération reste très centrée sur les élites, et d'autre part, parce que la situa-

tion générale, qui est de nature à restreindre l'engagement au sein de la société civile, n'a pratiquement pas évolué. Dans les pays où l'on a enregistré des progrès sur ce dernier point, comme le Maroc, les fonds communautaires ont trouvé un terrain fertile.

Ce qui est difficilement mesurable, mais qu'il ne faut pas pour autant négliger, c'est l'effet socialisateur qu'entraîne dans la région une coopération intense. Dans les innombrables rencontres au sein de conseils, forums, groupes de projet, réseaux et programmes d'échange, la confiance est apparue, les barrières sont tombées - parfois même entre représentants israéliens et arabes.

Les acteurs officiels et les représentants de la société civile des Etats du PEM ont régulièrement critiqué les principes de fonctionnement du processus de Barcelone. Sont notamment montrés du doigt l'asymétrie institutionnelle (le processus est géré à Bruxelles et sans participation notable des Etats partenaires), le manque de souplesse et la lenteur du processus de prise de décision (lors des rencontres ministérielles, il faut que tous les 39 Etats du PEM se mettent d'accord). D'aucuns critiquent en outre l'absence d'une orientation claire face à des projets très variés, le manque de communication et de visibilité pour chaque projet pris individuellement et pour le processus dans son ensemble.

Par ailleurs, le processus de Barcelone n'est lui-même qu'une partie d'une multitude d'initiatives reliant les pays membres de l'UE et les pays riverains du Sud de la Méditerranée :

- La *politique européenne de voisinage* (PEV) multilatérale et bilatérale, dans le cadre de laquelle l'UE élabore avec les pays partenaires des plans d'action concrets en vue de réformes;

- *L'initiative 5+5 pour la sécurité*, un format dans lequel cinq Etats du Maghreb (la Lybie, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie) coopèrent avec cinq pays du Sud de l'Europe (la France, l'Italie, Malte, le Portugal et l'Espagne) dans le domaine de la protection civile et de la surveillance des mers ;

- Le *dialogue méditerranéen de l'OTAN*, auquel participent la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël et la Jordanie ;

- Le *groupe de contact de l'OSCE pour la Méditerranée*, dans lequel l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie peuvent participer en qualité d'observateurs aux activités de l'OSCE, et qui donne lieu à un échange de vues sur les questions de sécurité, d'environnement, etc.

- Le *forum méditerranéen*, qui comprend onze pays riverains et qui se conçoit comme un forum informel d'échange d'idées, complémentaire du PEM.

Une réponse discutable aux faiblesses du PEM

L'Union pour la Méditerranée semble tout au plus répondre partiellement aux faiblesses du processus de Barcelone. Cela vaut pour le cadre, les institutions, et même pour les projets en cours de discussion. Bon nombre des projets dont on parle actuellement ne sont pas fondamentalement nouveaux, et ne répondent que partiellement aux problèmes structurels et aux évolutions de la zone Méditerranée, sans prise en compte cohérente des intérêts des parties concernées.

On pourrait en principe se féliciter par exemple de l'établissement d'un secrétariat doté d'une double présidence tournante (Nord-Sud), qui constitue une innovation institutionnelle de nature à améliorer la continuité et la coordination des projets et processus. Toutefois, une telle proposition avait déjà été faite par une série d'Etats dans le cadre du processus de Barcelone - sans recueillir l'assentiment général, surtout parce que l'idée d'une présidence israélienne était intolérable pour presque tous les Etats riverains du Sud de la Méditerranée. Les chances de pouvoir imposer et mettre en œuvre effectivement cette idée aujourd'hui doivent donc être jugées très minimes.

De même les priorités qui semblent se dégager ne sont pour la plupart pas nouvelles. Dans tous les domaines de

projets dans lesquels on envisage actuellement une coopération plus étroite, il existe déjà des initiatives dans le cadre euro-méditerranéen. Mais ces initiatives sont pratiquement inconnues du public. C'est la seule façon d'expliquer que depuis l'initiative de Nicolas Sarkozy, on discute de projets de coopération qui existent déjà pour la majorité d'entre eux sous une forme similaire. Pour ne citer que quelques exemples : l'objectif qu'il met en avant de faire de la Méditerranée la mer la plus propre du globe, est déjà poursuivi depuis longtemps par l'initiative « horizon 2020 », sous l'égide de la Commission européenne. De même en ce qui concerne la volonté de coopération renforcée dans le domaine scientifique, il existe déjà de nombreux projets. En outre, dans ce domaine, des résolutions importantes ont été prises, notamment très récemment : lors de la rencontre Euro-Med des ministres de l'Education en juin 2007 au Caire, il a été décidé de « créer un espace de recherche euro-méditerranéen. Il est également prévu d'intégrer les pays du pourtour méditerranéen dans « l'espace européen de la recherche ». La coopération concrète fonctionne déjà dans le cadre du réseau d'instituts de recherche en politique étrangère, EuroMeSCo, ou avec Femise, un réseau d'instituts de recherche économique de l'espace euro-méditerranéen.

Ce qu'il y a de nouveau dans la démarche de « l'Union pour la Méditerranée », c'est la proposition de la France d'étayer les priorités fixées au plan institutionnel en créant de nouvelles agences et de nouveaux bureaux. Là - comme pour l'idée du secrétariat - il faut toutefois examiner très attentivement les choses, pour déterminer si de nouvelles institutions peuvent apporter véritablement une valeur ajoutée, ou si les ramifications de la bureaucratie qui existe d'ores et déjà pour la politique en Méditerranée risquent de s'en trouver encore aggravées. Cette question est d'autant plus impérieuse que d'une part, l'UE a décidé précisément en 2007 d'ouvrir toute une série de ses agences aux pays riverains du Sud de la Méditerranée, et d'autre part, rien n'indique qu'on envisage de regrouper sous un même toit la dimension méridionale de la politique européenne de voisinage et

l'Union pour la Méditerranée. Ainsi, les problèmes fondamentaux que rencontre jusqu'ici la politique européenne en Méditerranée risquent de perdurer : doublons institutionnels et une certaine mise à mal de l'approche multilatérale par l'existence de solutions alternatives bilatérales.

Un partenariat avec qui ?

L'une des difficultés fondamentales du processus de Barcelone, c'est le manque d'engagement des pays riverains du Sud de la Méditerranée, mais s'y ajoute le fait que les Etats membres de l'UE négligent eux-aussi d'impliquer activement le Sud dans leur démarche. La volonté, plusieurs fois réitérée par Nicolas Sarkozy, de s'appuyer sur une démarche de partenariat inspirée d'une « propriété partagée » du processus, est déjà mise en avant au plan formel dans le cadre du processus de Barcelone, mais avec peu de succès. On verra d'ici au sommet de juillet si le projet d'Union pour la Méditerranée est conçu de façon à ce que les pays riverains du Sud puissent et veuillent s'y impliquer en tant que partenaires à part entière.

A cet égard, une question restera posée : qui « détient » le processus et qui en est partenaire ? Les gouvernements autoritaires et les acteurs économiques proches du pouvoir, ou bien des groupes de la société civile et des petites et moyennes entreprises ? Au Sud de la Méditerranée, il n'est pas rare que l'un exclut l'autre. Des oppositions pourraient ainsi voir le jour entre le sommet politique et le secrétariat (composé de représentants nommés par les Etats) d'une part, et l'échelon des projets d'autre part.

Parmi les principales causes du manque de réussite du processus de Barcelone, on note les tensions dans la région, qui se sont aggravées de façon dramatique depuis l'an 2000 et l'escalade du conflit au Proche-Orient. Dans un tel contexte, une coopération multilatérale de l'ensemble de la région n'est guère envisageable actuellement. L'idée, chère à Nicolas Sarkozy, de faire du principe de géométrie variable la base de travail, pourrait donc se révéler être un élément prometteur de

l'union pour la Méditerranée - si elle est reprise avec détermination, ce que n'indique guère le compromis franco-allemand. Dans un format multilatéral souple quant au nombre de participants, tous les partenaires ne devraient pas nécessairement se retrouver autour de la table. Cela pourrait permettre de mettre entre parenthèses de manière ponctuelle le conflit au Proche-Orient, sans pour autant devoir d'emblée se reporter sur une démarche bilatérale dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Dans le domaine de la protection civile, par exemple (EuroMed Civil Protection Bridge), il existe déjà une coopération de ce type, avec une sélection des partenaires.

Par ailleurs, il existe depuis plusieurs années, en dehors du processus de Barcelone, une coopération dans le domaine de la sécurité dans le cadre dit « 5+5 ». Dans les milieux concernés, cette coopération subrégionale est considérée comme prometteuse, parce qu'elle permet à des Etats voisins, ayant des intérêts similaires, de se retrouver dans un format peu institutionnalisé et peu bureaucratique. Il semble en outre que la pression du groupe qui se crée dans une telle petite enceinte soit propice à la coopération. Toutefois, dans une telle coopération animée par des intérêts précis, des sujets tels que la défense des droits de l'homme se trouvent relégués au second plan.

Il existe en outre un risque de voir le conflit au Proche-Orient paralyser la coopération, même dans un schéma à géométrie variable, et même si Israël n'y participe pas. On a ainsi vu en mars 2008 à quel point le conflit au Proche-Orient avait un effet politique, lorsque les participants arabes à la réunion EuroMed mensuelle au niveau diplomatique, à Bruxelles, ont refusé d'aborder d'autres sujets que la situation dans la Bande de Gaza et la politique européenne au Proche-Orient. Si tous les Etats arabes et Israël participaient à la rencontre au sommet du 13 juillet - ce qui est aujourd'hui hautement improbable - cela constituerait déjà un succès.

Un autre point reste en suspens : quel degré de priorité l'Union européenne accordera-t-elle aux réformes dans la région, et parviendra-t-on à une maîtrise effi-

ace de l'instrument de la conditionnalité politique. Dans la démarche initiale de Nicolas Sarkozy, qui se voulait explicitement en rupture avec le processus de Barcelone, on aurait totalement renoncé à poser des conditions pour mener des politiques. Après le sommet européen de mars, il est désormais plus probable que l'initiative s'inscrive le plus possible dans le prolongement du processus de Barcelone, et donc que la déclaration de 1995, qui exige explicitement la consolidation des droits de l'homme et de la démocratie, reste la base applicable à la coopération. Au moins sur le papier, l'UE dispose de l'instrument de la conditionnalité négative, c'est-à-dire de la possibilité de suspendre certains domaines des accords d'association. Toutefois, à ce jour, jamais il n'a été fait usage de cette possibilité.

Enfin, puisque si peu de résultats ont été obtenus dans le cadre du PEM dans le domaine politique, la politique européenne de voisinage mise davantage sur la conditionnalité positive, qui consiste à octroyer davantage de soutien financier aux *bons élèves*. D'ailleurs, les plans d'actions de la PEV fixent des objectifs concrets et des *benchmarks* relatifs à la mise en œuvre d'une plus grande liberté d'opinion et au respect des conventions internationales des droits de l'homme. Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cet instrument.

Les réactions des gouvernements du Sud, tant face au PEM que face à la PEV, posent toutefois à l'Union européenne des problèmes que les innovations proposées à ce jour pour revitaliser le processus de Barcelone ne parviendront pas à résoudre. En principe, sont surtout favorables au PEM et à la PEV les Etats de la région qui ont le plus avancé dans les réformes, et en tout premier lieu le Maroc (qui négocie actuellement avec l'UE la mise en place de ce que l'on qualifie de *statut avancé*) et la Mauritanie.

En revanche, les régimes parmi les plus autoritaires de la région et qui, du point de vue européen, auraient le plus besoin de réformes politiques, sont beaucoup plus critiques. Ces structures de coopération axées sur les réformes leur apparaissent comme un corset dans lequel ils refusent

d'entrer ; c'est notamment le cas de la Lybie, qui négocie actuellement un accord avec l'Union européenne en dehors des cadres PEM et PEV, ou de l'Algérie, qui rejette avec détermination la PEV et cherche à conclure des accords bilatéraux avec des Etats membres européens pris séparément. Les deux pays négocient en position de force, étant donnée leur importance croissante pour la sécurité énergétique de l'Europe.

D'autres Etats, comme la Tunisie, tentent de faire baisser les attentes européennes en matière de réformes politiques en se montrant exemplaires sur les réformes structurelles de leur économie et de leur société, et en se montrant très fermes face aux islamistes.

De nouvelles priorités pour l'Union européenne

Face à ces tendances dans quelques Etats riverains du Sud de la Méditerranée, on observe parmi les pays membres de l'UE un glissement des priorités pour la région.

Même si cela n'est pas encore exprimé ouvertement, la stabilité et la sécurité ont nettement gagné en importance aux yeux des Européens, tandis qu'ils ont relégué au second plan les questions de démocratisation et de droits de l'homme.

Après les attentats du 11 Septembre 2001, puis ceux de Madrid et de Londres, et avec l'immigration clandestine vers l'Europe, perçue de plus en plus comme une menace, la lutte contre le terrorisme et la maîtrise de l'immigration sont devenus des sujets centraux de préoccupation de l'Union européenne. Ce « tournant de la sécurité » dans la coopération en Méditerranée se reflète notamment dans l'ajout, lors du sommet du dixième anniversaire du processus de Barcelone en 2005, d'une quatrième priorité : « Migration, intégration sociale, justice et sécurité ».

Le débat sur les questions de sécurité est devenu plus urgent du fait de la révision de la Stratégie Sécurité Européenne consacré aux changements climatiques et aux

risques pour la sécurité, présenté en mars 2008 par le Haut- représentant pour la politique étrangère de l'Union, Javier Solana, au Conseil européen, qui l'a adopté. La sécurité d'approvisionnement en énergie est également devenue aujourd'hui plus essentielle.

Si l'on mesure les évolutions à l'aune de ces intérêts stratégiques primordiaux, et si on les rapproche des initiatives qui se dessinent dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, il apparaît clairement que celles-ci, quand elles s'y intéressent, ne couvrent que de façon très insuffisante les questions de sécurité et de stabilité. Les priorités envisagées pour l'Union pour la Méditerranée ne reflètent pas suffisamment les préoccupations dont débattent aujourd'hui les Européens quant aux risques pour la région et aux menaces émanant de la région.

Les facteurs de réussite d'une politique efficace pour la Méditerranée

L'initiative française a offert à la coopération avec cette région l'attention qu'elle mérite, mais qu'elle n'avait pas obtenu au cours des treize dernières années. Mais en faisant entrer cette initiative dans le cadre formel euro-méditerranéen, on risque de reproduire les erreurs du passé dans la conception et la mise en œuvre du projet.

- Il faudrait profiter de l'attention dont bénéficie actuellement ce dossier pour entreprendre une refonte complète des orientations politiques et du cadre de la coopération, en étroite concertation avec les pays riverains du Sud de la Méditerranée.

- Le lancement de cette nouvelle initiative offre l'occasion de réunir la dimension méridionale de la politique européenne de voisinage et la politique européenne en Méditerranée dans un cadre cohérent, celui de « l'Union pour la Méditerranée ». Cela signifierait le renoncement à l'approche actuelle de la PEV, très critiquée, et qui consiste à coordonner en les réunissant dans un même concept uniforme les volets de la politique européenne de voi-

sinage tournés vers l'Est et vers le Sud.

- En préparant le sommet de juillet, il faudrait s'efforcer de trouver une ligne commune claire et mobilisatrice pour la politique de l'Union pour la Méditerranée, convenir dans les grandes lignes de ses structures institutionnelles et adopter de premiers projets. Si cela n'est pas possible, faute de temps, il faudrait confier ces tâches à la Commission européenne et à la nouvelle présidence du secrétariat, plutôt que de se livrer à de grandes déclarations sans contenu et de créer de nouvelles institutions sans mandat clair.

- Il faudrait que, dans le nouveau cadre, selon les domaines politiques et les projets, on puisse envisager des coopérations bilatérales, multilatérales, et à géométrie variable. Seul importe que toutes les formes de coopération s'intègrent bien sous l'égide de l'Union pour la Méditerranée, qui a besoin de priorités claires dans tous les champs de la politique. La géométrie variable permettrait une coopération sans imposer la réunion de tous les partenaires du Sud et tous les 27 pays membres de l'Union européenne autour de la table, ce qui rend ces processus inutilement lourds et complexes.

- L'assemblée parlementaire euro-Méditerranéenne (APEM), qui n'a eu jusqu'ici aucun poids politique, devrait obtenir une mission plus précise et des compétences plus importantes, en particulier pour veiller à la mise en œuvre de l'accord.

- L'élaboration du nouveau concept devrait veiller à reprendre également et réaliser sous une forme visible des initiatives émanant des pays riverains du Sud. Ce-faisant, l'UE devrait également consulter des acteurs des sociétés civiles du Sud, et tenir compte aussi des islamistes réformateurs - eu égard à leur poids politique et social important.

- Chaque fois que c'est possible, il faudrait fixer aux initiatives communes des objectifs clairs et faire connaître ces objectifs. Si l'on augmente la visibilité de la politique méditerranéenne dans la région et dans l'Europe des 27, on aura rempli

une des conditions nécessaires au renforcement de l'engagement politique de toutes les parties.

- L'UE doit entamer sérieusement un débat sur les « coûts » qu'elle est prête à assumer pour sa politique méditerranéenne - par-delà le budget européen. Pour améliorer la situation économique dans la région, ce qui constitue un préalable à une stabilisation de la politique et de la société, les projets communs d'éducation et d'infrastructure ne suffisent pas ; il faut aussi parler des questions sensibles telles que l'accès des produits du Sud au marché agricole européen.

- Les pays membres de l'Union Européenne doivent parvenir à un accord sur l'importance qu'ils accordent aux réformes politiques, et savoir s'ils veulent pousser leurs partenaires du Sud vers ces réformes par une politique de conditionnalité. Ils doivent ce-faisant avoir conscience du fait qu'à long terme, la sécurité et la stabilité de la région ne pourront pas être garanties par des régimes autoritaires, mais dépendront au contraire dans une large mesure des perspectives politiques et économiques offertes aux populations de la région.

- Plutôt que de s'accrocher à l'objectif ambitieux, et pour le moment illusoire, de la démocratisation, il faudrait s'attacher davantage à la mise en place des conditions préalables que constituent l'Etat de droit et le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme, pour lesquelles on pourrait établir un *benchmarking*. Ces objectifs concrets étant moins vastes, il faudrait être d'autant plus intransigeants quant à leur respect. La sécurité juridique n'est pas la moindre des conditions préalables indispensables au développement des investissements directs de l'étranger dans la région.

- Le fonctionnement par projet offre l'occasion de transmettre des critères tels que la bonne gouvernance et ainsi d'en promouvoir la compréhension par les institutions, à conditions que l'on veille, dans les projets, au respect de normes élevées en matière de transparence, de responsabilité dans la gestion, d'efficacité, etc.

- Il faudrait reprendre l'approche du partenariat public-privé, mise en avant par Nicolas Sarkozy. Lorsque de tels projets de société voient le jour indépendamment des aides financières européennes, cela présente non seulement l'avantage de soulager le budget communautaire, mais cela incite aussi les participants les plus actifs du processus euro- méditerranéen à devenir des pionniers de l'innovation dans la région.

- Le conflit au Proche-Orient constitue l'un des principaux obstacles structurels à la coopération multilatérale, au développement et finalement à la démocratisation de la région. Même le cadre de coopération le plus raffiné et le plus élaboré qui soit n'aura qu'un succès restreint tant que le conflit n'évolue pas vers une issue satisfaisante pour toutes les parties. Si l'Union européenne veut mener la nouvelle « Union pour la Méditerranée » à la réussite, elle doit, en parallèle, s'engager davantage, et de façon plus crédible aux yeux des acteurs de la région, en faveur d'une résolution du conflit.

Version allemande: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4849

Autres articles de la Fondation Friedrich- Ebert Paris

Vous pouvez télécharger ces articles sur le site de la FES www.fesparis.org/analyses

Entre concepts d'hier et défis d'aujourd'hui: l'incontournable réorientation de la gauche européenne, par Ernst Hillebrand, Octobre 2007

Campagnes de recrutement et évolution du nombre des adhérents du Labour Party, par Ernst Hillebrand, Décembre 2007

Vers une armée européenne, par le Groupe parlementaire du SPD au Bundestag, Janvier 2008

Apprendre de nos voisins: Comment la Gauche a mené des réformes en Europe, par Sebastian Jobelius, Février 2008

La présidence allemande de l'UE: bilan et facteurs de succès, par Daniela Kietz (SWP), Juin 2008

Le modèle de l'"Etat social prévoyant', Wolfgang Schroeder, Mai 2008

Le programme de Hambourg, Programme politique du SPD, Mai 2008

DIE LINKE. Un nouveau parti dans le paysage politique allemand, par Gero Neugebauer, Mars 2008

La dimension sociale de l'Union Européenne, par Angelica Schwall-Düren, Mars 2008